



La evaluación de los proyectos sociales como una necesidad para el desarrollo local sostenible*

Autor: Elier Pelegrín Hernández

Carrera: Contabilidad y Finanzas.

Instituto Superior Minero Metalúrgico (Cuba).

Resumen: El trabajo propone demostrar la necesidad de utilización de la evaluación de los proyectos sociales. Esto permitirá disminuir las probabilidades de fracaso de un proyecto de tipo social.

Palabras clave: Proyecto social; desarrollo local sostenible.

Social project assessments required for local sustainable development

Abstract: This work is to prove that the assessment of social projects is required. This will contribute to reduce the probability of failure of social-oriented projects.

Key words: social projects; sustainable local development.

Introducción

Cuba, en la actualidad, vive momentos de muchos cambios. En el recién concluido Sexto Congreso del Partido se aprobó la actualización del modelo económico cubano, que conduce a un cambio de mentalidad en la manera de actuar en nuestro ámbito empresarial y social, por esto se torna necesaria la formación de administradores con criterios para la toma de decisiones.

Esto nos lleva a la evaluación de cada uno de los proyectos a realizar para lograr, con el mínimo de recursos, los mayores resultados posibles. Esta investigación se propone demostrar los beneficios de contar con una cultura sobre la evaluación de los proyectos sociales como medida para lograr un buen funcionamiento y una mayor fluidez de los mismos.

Evaluación y control de proyectos sociales

Un proyecto social es la unidad mínima de asignación de recursos que, a través de un conjunto integrado de procesos y actividades, pretende transformar una parcela de la realidad, disminuyendo o eliminando un déficit o solucionando un problema.

Según Cohen y Martínez (2005), un proyecto social debe cumplir las siguientes condiciones:

Definir el o los problemas sociales que se persigue resolver (especificar cuantitativamente el problema antes de iniciar el proyecto).

Tener objetivos de impactos altamente definidos (proyectos con objetivos imprecisos no pueden ser evaluados).

Identificar a la población objetivo a la que está destinada el proyecto (la que teniendo las necesidades no puede satisfacerlas autónomamente vía al mercado).

Especificar la localización espacial de los beneficiarios.

Establecer una fecha de comienzo y otra de finalización.

Los proyectos sociales producen y/o distribuyen bienes o servicios para satisfacer las necesidades de aquellos grupos que no poseen recursos para solventarlas autónomamente, con una caracterización y localización espacio temporal precisa y acotada.

Los problemas sociales

Los problemas sociales se definen como déficit o carencia existente en un grupo poblacional determinado. Constituye una brecha entre lo deseado (por la sociedad) y la realidad. Son situaciones, observables empíricamente, que requieren de un análisis científico técnico. No se pueden, por tanto, fundamentar en meras suposiciones o creencias.

Los valores que alcanzan los indicadores de la "variable población" al momento de su identificación constituye la línea de base (LB) del proyecto. Es deseable que la identificación y caracterización técnicas de los problemas sociales sean equivalentes a las demandas efectivas de la población. Sin embargo, ello no siempre ocurre, lo que debe llevar el análisis y discusión, con el objetivo de lograr una comunidad de intereses que limiten los riesgos y aumenten la probabilidad de éxito del proyecto. En una población los problemas sociales pueden ser muchos y de diversa índole, frecuentemente asociados a la situación de pobreza.

En un primer momento, los proyectos sociales definen un gran objetivo general, que marca el camino para solucionar el o los problemas priorizados que, posteriormente, se especifican en la etapa de formulación.

El impacto

El impacto de un proyecto o programa social es la magnitud cuantitativa del cambio en el problema de la población objetivo como resultado de la entrega de productos (bienes o servicios) a la misma. Se mide comparando a la situación inicial (línea base), con una situación posterior (línea de comparación), eliminando la incidencia de factores externos.

El éxito de un proyecto es la medida de su impacto en función de los objetivos perseguidos. Es por tanto, la justificación última de su implementación. El impacto se asocia directamente al problema social que dio origen al proyecto. En los proyectos productivos el impacto es su beneficio económico. La magnitud del impacto logrado no necesariamente es una función lineal de la inversión realizada en un proyecto. El incrementar la inversión no implica aumentar proporcionalmente el impacto del mismo; incluso su relación puede ser inversa.

Asociado a la definición del impacto sobre los problemas sociales es preciso considerar la equidad. Los programas y proyectos sociales no son equitativos por entregar iguales productos y servicios a una población con distintas características, sino por disminuir las brechas existentes entre distintos sectores poblacionales. Para incrementar el impacto y la equidad se debe entregar los productos en la cantidad y calidad adecuada según las necesidades de cada grupo.

Elementos de evaluación

La formulación es la etapa centrada en el diseño de las alternativas del proyecto, es decir, las opciones técnicamente viables para alcanzar los objetivos de impacto perseguidos o, complementariamente, para solucionar el problema que le dio origen. Las alternativas surgen de las teorías disponibles de la experiencia de los especialistas en el área y de la evaluación (antes y después) llevadas a cabo en proyectos análogos.

La evaluación permite tomar decisiones a través de la comparación de distintas alternativas. Tanto en la vida cotidiana como en los proyectos, en general, sean estos sociales o productivos, públicos o privados, se requiere de la evaluación para tomar decisiones racionales.

El monitoreo se desarrolla en distintos niveles de gestión, con el objeto de conocer sobre los insumos, actividades, procesos y productos, cuyo principal indicador se relaciona con el tiempo, la cantidad y el costo que tiene cada uno.

La eficacia tiene relación con el volumen de producción, la cantidad de productos que genera y distribuye el proyecto, en un periodo determinado. A mayor producción mayor eficacia.

El seguimiento y monitoreo

Se realiza durante los estados y operación de los programas y proyectos, con el objetivo de conocer los resultados de la gestión y definir la reprogramación requerida. Tradicionalmente, el objetivo del monitoreo ha estado centrado en la identificación de los desvíos existentes respecto a los programas, haciendo un análisis intraproyecto (longitudinal). Por ello, se toma al programa o plan de producción como el patrón de comparación y se restringe el control físico y financiero. La comparación entre lo programado y lo realizado sólo es válida si existe una formulación adecuada que permita una programación realista e idónea de los diferentes productos, procesos, actividades e insumos requeridos en la operación. Si la programación de un proyecto es abierta, dar seguimiento o monitoreo no tiene sentido. En este contexto, la formulación, la programación y el seguimiento o monitoreo están estrechamente vinculados.

La programación no siempre es confiable y cuando hay más de un ejecutor o proyecto, además de considerar el contraste respecto a la programación, el monitoreo también debe comparar los indicadores de resultado de cada uno. Para cada indicador de gestión es posible realizar un análisis entre proyectos (transversal), con el objeto de comparar los resultados de distintas unidades ejecutoras (o de proyectos) con similares características. Se busca generar un aprendizaje conjunto (para todo un programa) a partir de los éxitos y fracasos específicos (de cada proyecto).

Diseñar el plan de seguimiento o monitoreo

Esta es la primera actividad a realizar que debe responder a las siguientes preguntas:

¿Quiénes son los destinatarios de la información que proporciona el seguimiento y el monitoreo?

¿Qué información requiere dichos destinatarios?

¿Qué indicadores se deben considerar?

¿Qué instrumento se deben utilizar?

¿Con qué periodicidad?

¿Qué nivel de precisión se requiere?

¿Cuáles y cuántas unidades hay que observar cada vez (actores, beneficiarios, ejecutores)?

¿Qué tipo de información requiere?

¿Cómo se deben procesar los datos?

Los destinatarios y la información

Los usuarios del seguimiento o monitoreo deben definir los requisitos del plan según sus necesidades. Se pueden definir distintos tipos de destinatarios:

Los actores internos de la estructura organizacional. Se deben seleccionar entre los que toman las decisiones más relevantes en el proceso. Utilizando los mapas de proceso y su articulación con la estructura se deben identificar las actividades críticas, que en el caso de presentar desvíos afectan fuertemente el resultado general. Quienes están a cargo de tales actividades son los destinatarios internos naturales.

Los actores externos: pertenecen a las instituciones en la que está inserto el programa, a quienes se les debe rendir cuentas por razones contractuales, financieras o de dependencia jerárquica (Ministerios, Bancos, Contraloría, Fundaciones).

La población objetivo: debe ser informada sobre la gestión para tener una opinión sobre su funcionamiento y canalizar sus inquietudes, propuestas y necesidades y así contribuir a los objetivos perseguidos del proyecto.

La sociedad civil: que demanda conocer sobre la gestión de los programas sociales prioritarios. Los destinatarios tienen distintos requerimientos de información. Mientras más están involucrados en la gestión, mayor es el nivel de detalle necesario. Los actores externos y la sociedad civil demandan más información agregada y menos frecuente.

Metodología propuesta para poder ejecutar una evaluación de un proyecto social

Etapa I. Recopilación de las estadísticas necesarias para la posterior evaluación del proyecto social.

Etapa II. Desarrollar una evaluación cuando ya el proyecto está en funcionamiento, para la rectificación de errores en caso de ser necesario.

Etapa III. Desarrollar una segunda evaluación cuando haya concluido el proyecto, la cual nos proporcionará las conclusiones del mismo.

La selección de los indicadores se centra en el seguimiento o monitoreo. Estos deben elegirse estratégicamente, para contar con una cantidad reducida, fácil de medir y confiable, que garantice la información requerida para la toma de decisiones. Para ello hay que identificar las actividades críticas de los procesos programados y las necesidades específicas de los destinatarios de la información. No obstante, existe un conjunto de indicadores que siempre deben ser considerados en el monitoreo (Cohen, E. & Martínez, R., 2005).

Cobertura: Proporción de la población objetivo que es atendida por el programa o proyecto.

$$\text{Cobertura} = \frac{\text{Cantidad de personas atendidas}}{\text{Tamaño de la población objetivo}} \times 100$$

Cuando se considera a todos los beneficiarios se obtiene la **cobertura bruta (Cb)**, pudiendo analizar valores entre 0 y n, donde:

0 significa ausencia de beneficios.

Valores menores a 100 indican déficit de cobertura (se atiende a una población menor a la objetivo error de inclusión).

100 indica que la cobertura es igual al tamaño de la población objetivo.

Valores superiores a 100 indican sobre cobertura (se atiende a una población mayor al tamaño de la objetivo error de inclusión).

Al considerar sólo a los beneficiarios de la población objetivo (**P.O**) se obtiene la **cobertura neta (Cn)**. Este es un indicador más confiable porque no considera los errores de inclusión.

Focalización: el grado de focalización (F) es la proporción de la población beneficiaria que forma parte de la población objetivo.

La focalización tiene un recorrido entre 0 y 100, donde 0 representa que ningún beneficiario es de la población objetivo (total error de inclusión) y 100 indica que todos los beneficiarios forman parte de esta (total acierto de inclusión).

$$\text{Focalización} = \frac{\text{Población objetivo beneficiaria}}{\text{Población beneficiaria total}} \times 100$$

El complemento de F corresponde al error de inclusión, que indica la proporción de población atendida que no forma parte de la población objetivo. El problema de F es que sólo considera el acierto de inclusión, sin analizar los errores, no considera el peso que tiene la población objetivo en el total. El éxito de la focalización es muy distinto si la población objetivo es mayor, igual o menor que la no objetivo.

Una alternativa de análisis la proporciona el indicador **focalización efectiva (Fr)** que considera el incremento de la población de ser beneficiaria que los miembros de la población objetivo tienen como resultado de la focalización. Si no hubiese dicho proceso, la distribución de los beneficios sería aleatoria y la probabilidad de que un miembro de la población objetivo sea beneficiario es igual a la relación entre la población objetivo y el tamaño del universo poblacional, a partir del que se mide la focalización efectiva.

$$\text{Fr} = \left(\frac{\frac{\text{Población objetivo beneficiaria}}{\text{Población beneficiaria total}}}{\frac{\text{Población objetivo total}}{\text{Población total}}} - 1 \right) \times 100$$

Fr tiene un recorrido de -100 a +n, donde:

Los valores negativos indican una desfocalización (la P.O ha disminuido su probabilidad de ser beneficiario, hasta un máximo de 100% total error de exclusión).

0 indica una ausencia de focalización o focalización aleatoria (ser miembro de la P.O no cambia la probabilidad de selección) y los valores positivos indican aumento de probabilidad de selección por los miembros de la población objetivo. Solo en este caso se puede hablar de resultados positivos de focalización.

La focalización efectiva se puede calcular en términos de números de beneficiarios extras que están siendo atendidos producto del proceso de focalización. Esta es la focalización efectiva absoluta (Fa).

$$\text{Fr} = \text{P.O beneficiario} - \left(\frac{\text{P.O total} \times \text{P. Beneficiaria total}}{\text{P. Total}} \right)$$

Cuando la Fa se relaciona con los costos que implica la focalización (CF) y dicho resultado se compara con los costos por unidad de producción (CUP), se obtiene la eficiencia de la focalización (EF).

$$EF = \frac{\frac{\text{Costos de la focalización}}{\text{Focalización efectiva absoluta}}}{\frac{\text{Costos anuales totales}}{\text{Producción anual}}}$$

La EF varía entre 0 y n:

La interpretación de los resultados es la siguiente:

Un valor menor que 1, indica que el proceso de focalización es eficiente (mientras más cercano a 0 más eficiente).

Un valor igual a 1, indica que es indiferente.

Un valor superior a 1 indica que la focalización es ineficiente.

Eficacia: Tradicionalmente se le ha definido como “el grado de logro de las metas de producción (bienes o servicios) de un proyecto independiente de los costos” (Cohen, Franco, 1992). Es decir, la relación entre cantidad de bienes o servicios que produce y distribuye el proyecto durante su operación y lo estimado en la programación.

Operacionalmente, esta definición de la eficacia tiene dos dimensiones: tiempo y meta.

$$\text{Grado de cumplimiento} = \frac{\text{Tiempo real}}{\text{Tiempo programado}} \quad \text{Índice físico} = \frac{\text{Producción generada}}{\text{Producción programada}}$$

A través de ambas relaciones se obtiene la **eficacia (A)**, que compara las metas de la producción y actividades programadas con la cantidad efectivamente realizada dentro del tiempo originalmente planificado.

$$\text{Eficacia} = \frac{\text{Grado de cumplimiento}}{\text{Índice físico}}$$

Cuando:

A=1, la cantidad de productos programados es igual a la población (producción eficaz).

A<1, el proyecto es más eficaz que lo programado.

$A > 1$, el proyecto es menos eficaz que lo programado.

Para incorporar el análisis entre proyectos, los indicadores más adecuados para la eficacia son las diferencias observadas en la producción generada o productividad (**L**), en cantidad de población objetivo beneficiaria (**POB**) y en la cobertura neta (**Cn**).

Eficiencia: Es la relación entre productos generados y los recursos utilizados en la producción.

En la perspectiva tradicional, la **eficiencia (B)** se traduce operacionalmente como la relación entre los costos programados (C_p), los costos reales (C_r), el volumen de producción y el tiempo (reales y programado). Es la programación entre los costos medios o programados y los reales.

$$\text{Eficiencia} = \frac{L \times C_p \times T_p}{M \times C_r \times T_r} \qquad \text{Eficiencia} = A \times \frac{C_p}{C_r}$$

Cuando:

$B = 1$, la producción es eficiente (los costos por productos reales igualan a los programados).

$B < 1$, el proyecto es más eficiente que lo programado.

$B > 1$, el proyecto es menos eficiente que lo programado.

Al igual que la eficacia, el problema de la eficiencia es que la comparación solo se hace a las metas de la formulación. La eficiencia entre proyectos se puede analizar comparando sus costos medios y sus relaciones entre volúmenes de producción y distintos tipos de recursos: físicos (M^2 , horas de uso de equipamiento) y humanos (horas/funcionarios, horas/profesional).

La eficiencia y la eficacia no son solo análisis desde el punto de vista de los productos, sino que se puede y debe aplicar a la implementación de cada una de las actividades críticas del proceso productivo.

Indicadores de avance físico-financiero: son comúnmente utilizados para analizar el grado de cumplimiento de la programación.

Retraso: muestra el grado en que se han cumplido los tiempos programados en el proyecto, comparando el tiempo programado para la realización de una actividad con el realmente utilizado.

$$\text{Retraso} = \left(\frac{\text{Tiempo real} - \text{Tiempo programado}}{\text{Tiempo programado}} \right) \times 100$$

Si analizas una actividad en curso, el tiempo real total se calcula en base al tiempo transcurrido hasta el momento del control (T_c), sumando lo que resta para completarla (T_f) o dividiéndolo por el índice físico (I_f).

$$T_r = T_c + T_f$$

$$T_r = T_c / I_f$$

Cuando:

$R < 0$, se ha trabajado más rápido de lo programado.

$R = 0$, se ha trabajado conforme a lo programado.

$R > 0$, hay retraso respecto a los programas.

Índice de avance físico o de resultados: mide la eficiencia de la gestión al momento del control. Comparar los productos (o actividades) realizados, con los programados en relación con los costos previstos y reales.

$$\text{Índice de avance} = \left(\frac{\text{Productos reales}}{\text{Productos programados}} \times \frac{\text{Costos programados}}{\text{Costos reales}} \right)$$

Cuando:

$IA > 1$, la relación entre avance físico y costos reales es mejor que lo programado (mayor avance y/o menor costos).

$IA = 1$, la relación es igual a lo programado (existe una compensación entre el avance y los costos).

$IA < 1$, la relación es peor que la programada (mayor avance y/o mayor costos).

Índice de situación: analiza el grado de ejecución del presupuesto al momento del control.

$$\text{Índice de situación} = \left(\frac{\text{Costos reales}}{\text{Costos programados}} \times \frac{\text{Tiempo programado}}{\text{Tiempo real}} \right)$$

Cuando:

IS > 1, se han ejecutados menos recursos que los programados.

IS = 1, se han ejecutado la misma cantidad que los programados.

IS < 1, se han ejecutado más recursos que los programados.

Índice de avance financiero: estima los desembolsos realizados como proporción de los planificados en la fecha de control.

$$\text{Índice de avance financiero} = \frac{\text{Desembolso realizado}}{\text{Presupuesto programado}} \times 100$$

Evaluación del proyecto "Fortalecimiento del trabajo comunitario y la educación ambiental para un mejor manejo de los desechos sólidos de la ciudad de Moa" (RAMÍREZ, A. & SALAZAR, Y.; 2010).

Este proyecto se inscribe en el Programa Multilateral de Cooperación entre los gobiernos de Cuba y Canadá y cuenta con el financiamiento de la embajada canadiense mediante los fondos para iniciativas locales, siendo la contraparte cubana el Instituto Minero Metalúrgico de Moa.

El mismo tiene como propósito el de contribuir a la reducción de la contaminación por residuos sólidos urbanos, promoviendo un enfoque integral donde se articulan las acciones: económicas, sociales, ambientales y culturales y juega un papel importante la participación comunitaria para el logro de los objetivos del proyecto.

Como objetivos a lograr con la implementación de este proyecto se encuentra el de potenciar el desarrollo integral de la comunidad de Miraflores y Costa Azul, del consejo popular del Atlántico, del municipio de Moa, provincia de Holguín, mediante el proceso de capacitación y concientización de sus pobladores para crear una conciencia de la necesidad de nuevos hábitos en la clasificación y reciclaje de los residuos sólidos, su procesamiento en materia orgánica y su uso en el mejoramiento del sustrato material de los canteros del organopónico que apoyará el proceso de producción de hortalizas y vegetales frescos para la seguridad alimentaria de los pobladores de Moa así como contribuir a mejorar las condiciones higiénico-sanitarias del entorno y extender la experiencia lograda a otros consejos populares y municipios de la provincia.

Por su parte, se pudo determinar que hubo una sobrecobertura del proyecto (la cobertura fue de 1061,97 %), por lo que la población beneficiaria fue mayor que la

población objetivo, es decir, que los beneficios de este proyecto recayeron en más de 4 985 habitantes, que constituye la población del Miraflores y Costa Azul.

El indicador focalización tuvo un valor de 9,42 %; esto nos dice que sólo este porcentaje de la población que se benefició pertenece a la población a la que fue dirigido dicho servicio. Sin embargo, no se dejó de atender a toda esta población, pues se construyó el organopónico en el reparto Caribe por existir allí mejores condiciones para la construcción del mismo.

Entre otros de los indicadores que se pudieron calcular se encuentra la eficacia, con un valor de 23,31, y la eficiencia con 26,83, lo que demuestra que este proyecto es menos eficiente y eficaz que lo programado. Existen limitaciones en este análisis ya que la producción y el tiempo programado, pudieron haber sido mal estimado, mucho más en un proyecto que carece de válidos antecedentes que sirvieran de referencia para este.

El indicador de retraso nos permite en este caso saber que el proyecto tiene un retraso y esto es fácilmente identificado porque el mismo fue programado para que durara un año, sin embargo, duró cuatro por la demora en el cumplimiento de los objetivos trazados desde que este se concibió.

Mediante el análisis del índice de avance (que fue de 0,25) se deduce que no se ha avanzado en el proyecto como se esperaba, lo que se puede interpretar como menos avance y/o mayores costos. Por su parte, el índice de avance financiero nos dice que sólo se ejecutó el 86,89 % del presupuesto, lo que contradice en parte al indicador anterior (el costo del proyecto); esto se puede explicar ya que el proyecto duró tres años más que lo programado y el indicador anterior mide la relación entre el costo y el avance (la producción), es decir costos por productos.

Resultados obtenidos por el proyecto

- El proceso de capacitación desarrollado a directivos implicados en la ejecución del proyecto.
- Realización de los talleres, concursos, exposiciones, conversatorios y conferencias previstas.
- Realización de cursos de capacitación a facilitadores ambientales de la comunidad.

- Desarrollo de varios cursos de postgrados a especialistas de Salud Pública, Presidentes de Consejos Populares de Municipio y representantes de las instituciones de apoyo.
- Construcción del organopónico en el área urbana de la ciudad de Moa.
- Adquisición del equipamiento, útiles y herramientas destinados al proyecto.
- Acondicionadas 2 aulas para el desarrollo de la capacitación y Educación Ambiental.
- Realización del Proyecto Internacional "II Semana de Reducción de Residuos" como acción de apoyo al proyecto de referencia.
- Elaboración de materiales educativos (boletines, conferencias, informes, plegables, cartilla ambiental) y entregadas a beneficiarios del proyecto.
- Divulgación del contenido, objetivos y las acciones del proyecto entre los beneficiarios.

Conclusiones

La realización de proyectos ambientales en el territorio ha permitido la elevación de la cultura ambiental de los pobladores y el mejoramiento de las condiciones higiénico-sanitarias en el municipio.

La evaluación de los proyectos sociales constituye una herramienta necesaria para medir el impacto y la sostenibilidad del mismo.

Con la presente investigación se crean antecedentes para formulación de proyectos similares donde se tenga en cuenta los indicadores que participan en la medición del impacto y el costo social.

Los indicadores de evaluación que se calculan durante la investigación pueden ser medidos en cualquier tipo de proyectos sociales.

Debido a la falta de cultura en torno el tema, en el municipio de Moa, no existe una tradición de evaluación de los proyectos sociales.

Recomendaciones

A pesar de la poca experiencia que provee esta investigación, se recomienda lo siguiente:

Usar las técnicas y herramientas que proporciona la evaluación de proyectos sociales lo cual facilitará la toma de decisiones ante cualquier encrucijada, ya que por lo general, los recursos para este tipo de proyectos son limitados y escasos.

Deben tomarse las providencias necesarias que permitan llevar las estadísticas del proyecto, para poder mantener un control del funcionamiento de este. El control se puede hacer durante el funcionamiento del proyecto o después de finalizado el mismo.

Los proyectos sociales que se elaboren, deben tener cierta flexibilidad para rectificarlos durante la marcha –si es necesario-, ya que las evaluaciones que se desarrollan durante su funcionamiento pueden revelar posibles problemas los cuales deben ser solucionados en el menor tiempo posible.

Referencias bibliográficas

COHEN, E. & MARTÍNEZ, R. 2005: Guía metodológica para la preparación y evaluación de proyectos sociales -versión preliminar. CEPAL. *Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones*. Santiago de Chile. Chile.

RAMÍREZ, A. & SALAZAR, Y. 2010: Informe final del Proyecto PDHL "Fortalecimiento del trabajo comunitario y la educación ambiental para un mejor manejo de los desechos sólidos en la ciudad de Moa". Instituto Superior Minero Metalúrgico. Moa.

*Trabajo tutorado por el M.Sc. Yaniel Salazar Pérez.
La imagen de cabecera pertenece al pintor Jesús Herrera.